



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A Orientação para uma Administração Pública Gestionária e o Perfil dos Dirigentes na Administração Central do Estado em Portugal

Paulo Alexandre Conde Pereira

Orientadora: Professora Doutora Elisabete de Carvalho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa
2015

VALORIZAMOS PESSOAS

A Orientação para uma Administração Pública Gestionária e o Perfil dos Dirigentes na Administração Central do Estado em Portugal

Paulo Alexandre Conde Pereira

Orientadora: Professora Doutora Elisabete Carvalho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa
2015

“Entre as características específicas da gestão da Administração Pública mais apontadas, destaca-se a submissão ao poder político, o que significa que a gestão pública se traduz num conjunto de meios que visam prosseguir fins definidos formalmente no nível político. Há um contexto político e uma racionalidade política que interferem necessariamente na gestão e que terão de ser contempladas nos modelos de gestão a seguir”.

Carvalho (2006, p. 42)

Agradecimentos

O trabalho que se apresenta não teria sido possível sem a intervenção de diversas pessoas que muito contribuíram para o levar a bom porto, o seu envolvimento de uma forma ou de outra tornaram possível a finalização deste trabalho, passo final para a obtenção do grau de mestre.

Tenho de começar por agradecer á minha amiga Eugénia, pois nada teria acontecido, se não fosse o seu desafio de voltar a estudar.

Para a Professora Doutora Elisabete Carvalho o meu agradecimento, pois só graças á sua orientação, aconselhamento, incentivo e transmissão de conhecimento tornou este trabalho possível, sem esquecer o apoio e disponibilidade que sempre demonstrou.

Ao meu editor, por sinal sogro, que teve a paciência e a disponibilidade de ir revendo os textos que iam sendo escritos, não tendo dúvida de que seria muito mais interessante ler uma revista ou um livro do que estar a rever as frases mal construídas do genro.

Não posso deixar de referir ajuda da Wendy e do Chinita, nos estrangeirismos que a dissertação obriga a produzir.

Aos meus colegas de mestrado porque foram sempre parte integrante deste período de estudo, através das suas opiniões, incentivos e carinho.

Aproveito a ocasião para agradecer ao João e ao Paulo pelas opiniões que deram, pois resultaram em alterações que muito valorizaram o trabalho.

Gostaria também de agradecer aos meus colegas de departamento, pela paciência que demonstraram, naquelas fases de frequências.

Por último à minha esposa e filho pelo incentivo e apoio, pois sem eles não teria sido possível atingir este objectivo.

Bem Hajam

Resumo

Este estudo teve por objectivo compreender e avaliar em que medida a composição dos corpos dirigentes do sector público administrativo espelha, no que respeita às suas habilitações literárias, uma mudança no seu perfil, em resultado da adopção, nas últimas décadas, em Portugal, de uma reforma administrativa de pendor gestionário. Visou-se caracterizar a Administração Portuguesa ao nível da gestão de recursos humanos; identificar e analisar o enquadramento legal relacionado com os perfis de direcção na Administração Pública Central do Estado; descrever as políticas de reforma administrativa em Portugal; comparar os perfis dos dirigentes actuais com os dos dirigentes dos anos 80 do século passado; e, por último, avaliar as possíveis alterações registadas em tais perfis. Para tal, criou-se uma base de dados, procurando dar resposta às questões supracitadas, sustentada nas nomeações dos dirigentes da Administração Pública Central do Estado, através da consulta e análise do Diário da República no período de 2007 a 2014. Os dados foram sujeitos a uma análise qualitativa da informação, com enfoque nos seguintes elementos: habilitações literárias na área genérica de formação; formação específica (gestionária ou não); valorização profissional; idade e, por fim, género.

Palavras-chave: dirigentes, reforma, administração pública.

Abstract

The purpose of this study is to understand and evaluate how the composition of the managing body of the administrative public sector mirrors, considering academic qualifications, a change in profile resulting from an adoption of an administrative management reform in Portugal, in the previous decades.

The aim is to define the Portuguese Administration on a human resources management level, to identify and analyse the legal framework related to management level profiles in State Central Public Administration, to describe administrative reform policies in Portugal, to compare profiles of current senior managers with those from the nineteen-eighties, and lastly, to evaluate the possible changes registered in those profiles.

To carry this out, a data base was created to research the above-mentioned questions based on the nomination of managers for the State Central Public Administration, through research and analysis of the *Diário da República* (Official Gazette) from 2007 to 2014. The data was subjected to a qualitative analysis of information with emphasis on the following elements: academic qualifications in the generic field of training, specific training (managerial or not), professional enhancement, age and lastly, gender.

Keywords: senior managers, reform, public administration

Índice

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
ÍNDICE	V
ÍNDICE DE TABELAS:	VII
ACRÓNIMOS:	VIII
INTRODUÇÃO	1
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM EVOLUÇÃO	5
1.1 Administração Pública	5
1.1.1 Administração Central do Estado	5
2 MODELOS DE GOVERNAÇÃO PÚBLICA	9
2.1 Modelo Burocrático	9
2.2 Modelo da Nova Gestão Pública	11
2.3 Modelo de Governança	12
2.4 O Modelo de <i>New Public Service</i>	13
3 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
3.1 Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado	16
3.2 Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado	18
4 OS DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
4.1 O Estatuto do Pessoal Dirigente na Administração Pública	24
4.2 O Exercício do Cargo	29
4.3 Instrumentos de Gestão	29
4.4 Carta de missão	29
4.5 Quadro de Avaliação e Responsabilização	30
4.6 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública	31
4.7 Formação Profissional Específica	31

5 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	35
5.1 Obtenção da base de dados	36
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS	39
6.1 Caracterização dos dados	39
6.1.1 Género	39
6.1.2 Estrutura Etária	42
6.1.3 Entidade Nomeante	44
6.1.4 Tipo de Estabelecimento de Ensino	46
6.1.5 Proveniência do Dirigente	47
6.1.6 Grau de Formação Académica	47
6.1.7 Formação Profissional Específica	49
6.1.8 Provimento do Cargo	50
6.1.9 Área de Formação Base	51
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
9 ANEXOS	63

Índice de Tabelas:

Quadro 1.	Frequência de Género (valores absolutos)	39
Quadro 2.	Frequência de Género Administração central (valores absolutos)	39
Quadro 3.	Frequência de Género (Dirigente Superior)	40
Quadro 4.	Frequência de Género Dirigente Superior (Administração central)	40
Quadro 5.	Frequência de Género Dirigente Intermédio	41
Quadro 6.	Frequência de Género Dirigente Intermédio (Administração central)	41
Quadro 7.	Grupos Etários dos Dirigentes	43
Quadro 8.	Grupos Etários Dirigente Superior	43
Quadro 9.	Grupos Etários - Dirigente Intermédio	44
Quadro 10.	Entidade Nomeante	46
Quadro 11.	Tipo de Ensino Frequentado	47
Quadro 12.	Proveniência do Dirigente	47
Quadro 13.	Frequência de Grau Académico	48
Quadro 14.	Frequência de Grau Académico Dirigente Superior	48
Quadro 15.	Frequência de Grau Académico Dirigente Intermédio	48
Quadro 16.	Formação Complementar no INA	49
Quadro 17.	Provimento do Cargo	51
Quadro 18.	Áreas de Educação e Formação	52

Lista de Figuras

Figura 1.	Frequência de Género dos Dirigentes	41
Figura 2.	Área de Formação	52

Acrónimos:

CADAP – Curso de Alta Direcção da Administração Pública

CAGEP – Curso Avançado de Gestão Pública

CReSAP – Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública

DGAEP – Direcção Geral da Administração e do Emprego Público

DIRIC – Departamento de Investigação, relações Internacionais e Comunicação

EPD – Estatuto de pessoal dirigente

FORGEP – Programa de Formação em Gestão Pública

INA – Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Mou – Memorando de entendimento

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Service*

OBSEP – Observatório do emprego público

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração central do Estado

PREMAC – Programa de Redução e Melhoria da Administração central do Estado

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

SAP – Seminário de Administração Pública

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública

Introdução

A presente dissertação tem como principal desiderato analisar as possíveis alterações registadas no perfil dos actuais dirigentes superiores e intermédios da Administração Pública Central do Estado, face à adopção, nas últimas décadas, em Portugal, de reformas administrativas de pendor gestionário.

O processo de escolha dos dirigentes intermédios e superiores da Administração Pública pode consubstanciar-se num instrumento transformacional, essencial à prossecução da reforma administrativa que se pretende implementar em Portugal, fazendo uso de ferramentas e modelos de gestão que permitam ir para além da mera promulgação de dispositivos legais.

Os estudos de políticas públicas esclarecem que, entre os elementos fundamentais para se passar da formação de políticas públicas para a implementação, se encontra a capacidade e o conhecimento das pessoas que compõem a Administração Pública e, sobretudo, as competências (no sentido de capacidades e conhecimentos) dos que dirigem e gerem as organizações. Assim sendo, pretende-se aferir até que ponto a reforma administrativa empreendida em Portugal, nas duas últimas décadas, implicou uma mudança no perfil dos dirigentes, procurando escolher aqueles que evidenciavam maior apetência por matérias de gestão em detrimento da perícia jurídica.

Realce-se que esta mudança poderá espelhar uma mutação na cultura administrativa implícita na opção pelo *New Public Management* (NPM), isto é, como referem Pollitt e Bouckaert (2011), o advogar de que as culturas de *Rechtsstaat* têm de ser permeadas por culturas de serviço público.

Pretendeu-se estudar em que medida a composição dos corpos dirigentes do sector público administrativo espelha, no que respeita às suas habilitações literárias, uma mudança, para a vertente gestionária que os vários governos pretendem implementar na Administração Pública. Considera, como base de partida, o trabalho efectuado por Hermano Carmo (1990) sobre os dirigentes da Administração Pública em Portugal, o qual concluiu que existia “um excessivo número de juristas, à época, na elite governante

e administrativa, que pareciam acreditar que o país se governava por decreto” (p. 346).

Face ao exposto pretende-se dar resposta às seguintes questões:

- Qual o perfil dos actuais dirigentes da Administração Pública em Portugal?
- Em que medida esse perfil reflecte a viragem para um modelo gestionário na Administração Pública em Portugal?

Foi pretendido caracterizar a Administração Pública Portuguesa, dando enfoque aos dirigentes e às políticas de gestão de recursos humanos que lhe são adstritas, abordando as diversas reformas implementadas em Portugal, os vários modelos organizacionais de governação, e analisar e identificar o enquadramento legal relacionado com os perfis de direcção na Administração Pública. Visa-se comparar o perfil dos dirigentes de 2007 a 2014, com o perfil dos dirigentes nos anos 80, baseado no estudo efectuado por Carmo (1990). Para que tal fim seja cumprido, criou-se uma base de dados, procedendo-se à análise da informação dela resultante. Por fim, avaliaram-se as alterações registadas.

Atendendo ao tipo de questões formuladas, o trabalho de pesquisa assume uma natureza qualitativa, em que, mediante a revisão da literatura, a par da pesquisa e análise documental, se procurou proceder ao levantamento e identificação de dados que possibilitassem a caracterização do perfil dos dirigentes da Administração Pública Portuguesa.

A dissertação iniciar-se-á abordando o que é a Administração Pública, diferenciando os diferentes tipos de Administração Pública, a Administração central, a Administração directa e a Administração indirecta. No capítulo seguinte pretender-se-á analisar os diferentes modelos organizacionais com enfoque no modelo burocrático, NPM e o *New Public Service* (NPS). No 3º capítulo irão ser abordados os programas de reforma da Administração Pública que foram implementados em Portugal. No 4º capítulo a análise recairá sobre o dirigente da Administração Pública, qual o seu estatuto, as funções contempladas pelo cargo, que instrumentos de gestão detém e qual a formação necessária para o exercer.

De seguida descreve-se-á a forma como a base de dados foi criada e no capítulo seguinte analisar-se-á os resultados obtidos, a partir da referida base de dados, analisando as diferentes variáveis já descritas acima. Finalmente irão ser feitas as considerações finais.

Este texto não utiliza o novo acordo ortográfico

1. Administração Pública em Evolução

1.1 Administração Pública

As transformações que ocorrem num mundo globalizado e em mutação constante, impuseram ao Estado a adopção de um modelo de organização da Administração Pública que permitisse fazer face às necessidades e às exigências do Estado e dos cidadãos.

A Administração Pública pode ser definida, segundo Bilhim (2008, p 99; 2009, p. 123), como “uma entidade social no seio da qual se desenvolvem actividades administrativas destinadas à satisfação de necessidades colectivas, como a segurança, a cultura e o bem-estar, necessidades essas sentidas individualmente. Essas actividades têm, à partida, uma especificidade face às desenvolvidas por entidades privadas: a dependência instrumental do poder político”.

1.1.1 Administração Central do Estado

A Administração Central do Estado é constituída pela administração directa e indirecta do Estado. A administração directa do Estado regula-se pela Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, e integra “todos os serviços centrais e periféricos, que estejam sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo. Formado pelos ministérios, órgãos consultivos e sistemas de informação”.

A administração indirecta do Estado conforme Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, “é constituída por organismos dotados de personalidade jurídica e de órgãos e património próprio, sujeitos à tutela do Governo, entre os quais incluem-se os Institutos Públicos, as entidades públicas empresariais, as empresas públicas, as associações e as fundações”.

Como refere Amaral (1991), a administração directa do Estado “é a actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado, ao passo que a administração indirecta do Estado, embora desenvolvida para realização dos fins do Estado, é exercida por pessoas colectivas públicas distintas do Estado” (p. 205).

Como exemplo de serviços da administração directa do Estado incluem-se órgãos como a Presidência do Conselho de Ministros, os Ministérios, as Secretarias de Estado, as Direcções Regionais, por outro lado, na administração indirecta, incluem-se entidades como a REFER, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, ou a Cinemateca Portuguesa, entre outros.

As principais características da Administração directa do Estado, segundo Amaral (1991), consistem “em:

- Unicidade: O Estado é a única espécie deste género;
- Carácter Originário: O Estado não é criado pelo poder constituído, a sua natureza não é derivada;
- Territorialidade: O Estado é parte integrante do seu território;
- Multiplicidade de atribuições: Prossegue fins múltiplos;
- Pluralismo de órgãos e serviços: Abrange o Governo, os seus membros, as repartições de finanças e demais serviços do Estado;
- Organização em ministérios: Órgãos e serviços do Estado-administração, ao nível central, denominados ministérios;
- Personalidade jurídica una: Apesar da multiplicidade de atribuições e dos pluralismos de órgão e serviços, o Estado mantém uma personalidade jurídica una;
- Instrumentalidade: A administração do Estado é o instrumento para o desempenho dos fins do Estado;
- Estrutura hierárquica: Existe uma hierarquia, existe um vínculo de subordinação, que confere ao superior os poderes de direcção, supervisão e disciplina, impondo deveres aos subordinados;
- Supremacia: Como Estado-administração que é, exerce poderes de supremacia em relação a todas as pessoas colectivas, por isso lhe chama ente público máximo ou supremo” (pp. 205-209).

Esta classificação é-nos confirmada na prática pela (DGAEP) - Direcção Geral da Administração e do Emprego Público (2014), que distingue três grupos de entidades, na sua vertente orgânica,” designadamente:

- Administração directa do Estado: Esta administração abrange os demais órgãos, agentes e serviços integrados na pessoa colectiva do Estado, desenvolvendo actividades que satisfaçam as necessidades colectivas. Esta administração tem dependência hierárquica do Governo;
- Administração indirecta do Estado: Abrange entidades públicas dotadas de personalidade jurídica com autonomia administrativa e financeira. Estas entidades desenvolvem uma actividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado;
- Administração autónoma: Esta administração, também conhecida por regional, tem uma matriz ao nível organizacional da administração directa e indirecta do Estado. O que as distingue são as suas competências territoriais e materiais”.

No presente estudo, iremos considerar a Administração Central do Estado, excluindo a administração regional e local. Foi efectuada uma análise exclusiva aos dirigentes nomeados ao abrigo da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, a qual define um estatuto diferente para este grupo de profissionais do Estado.

Além do sentido orgânico, acima referido, a Administração Pública Portuguesa comporta ainda uma vertente material, identificada pela própria actividade desenvolvida pelos seus agentes e serviços.

A relação que estes grupos de entidades estabelecem com o Governo, órgão supremo da Administração Pública, é diferente. Conforme estipulado pela lei n.º 4/2004, “as entidades da Administração directa do Estado estão hierarquicamente subordinadas ao membro do Governo (poder de direcção); as entidades da Administração indirecta do Estado estão sujeitas à sua superintendência e tutela (poderes de orientação e de fiscalização e controlo); e as entidades que integram a Administração Autónoma estão apenas sujeitas à tutela (poder de fiscalização e controlo)”.

Em suma, na pesquisa levada a cabo não se pretende analisar os dirigentes da Administração regional e local do Estado, delimitando a população alvo aos dirigentes da Administração Central.

2 Modelos de Governação Pública

O Estado, para fazer face aos desafios que os cidadãos lhe colocam, procura, através de reformas, a implementação de um conjunto de políticas de gestão pública que moldem e estruturam a administração pública, num espaço temporal. Nem sempre os métodos foram os mesmos, daí que se possam identificar diferentes modelos de governação pública: o Modelo Burocrático (weberiano), o Modelo da Nova Gestão Pública ou *New Public Management* e os modelos pós *New Public Management* emergentes, novos paradigmas para a Administração Pública, concretamente o Modelo de Governança Pública e o Modelo de *New Public Service*. Todos estes modelos irão ser descritos nos pontos seguintes.

2.1 Modelo Burocrático

O modelo burocrático (também denominado de profissional weberiano) é um modelo organizacional estudado e divulgado por Max Weber¹, que predominou nas administrações públicas de vários países durante o século XX. A etimologia do termo burocracia é resultado do cruzamento do *bureau* (francês) + *krátias* (grego) – governo dos técnicos. De acordo com Carmo (1990), Weber assenta “o modelo burocrático em pilares como:

- A especialização de funções;
- A compartimentação dos serviços;
- A subordinação hierárquica;
- A centralização de decisões;
- A impessoalidade das regras e culto da eficácia e da eficiência”. (pp. 177-178)

Os princípios fundamentais da organização burocrática de Weber segundo Bilhim (2006) assentam “na:

- Formalização: as normas sustentam a organização burocrática, as regras são definidas e protegidas da alteração arbitrária ao serem formalizadas por escrito;

¹ Professor alemão. Fundador daquilo que qualificou como sociologia compreensiva. Jurista de formação, tem um papel marcante em toda a reflexão contemporânea sobre a sociedade e a política. Assumindo uma perspectiva neo-kantiana, procura uma radical separação entre o ser e o dever-ser, defendendo uma ciência livre de valores. No plano da politologia, é marcante a respectiva análise dos princípios da legitimidade, bem como a teorização do poder, pela distinção entre *Macht* e *Herrschaft*. Criador de categorias formais indispensáveis para a análise da política, é, sem dúvida, um dos principais engenheiros conceituais do século. (http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/autores/alemaes/1864._weber.html)

- Divisão do trabalho sistemática: cada elemento do grupo tem uma função específica, de forma a evitar conflitos na atribuição de competências;
- Hierarquia: o sistema está organizado em pirâmide, sendo as funções subalternas controladas pelas funções de chefia, de forma a permitir a coesão do funcionamento do sistema;
- Impessoalidade: as pessoas, enquanto elementos da organização, limitam-se a cumprir as suas tarefas, podendo sempre serem substituídas por outras. O sistema, como está formalizado, funcionará tanto com uma pessoa como com outra;
- Competência técnica e meritocracia: a selecção dos funcionários depende exclusivamente do seu mérito e capacidades, havendo necessidade da existência de formas de avaliação objectivas;
- Separação entre propriedade e administração: os burocratas limitam-se a administrar os meios de produção, não os possuem;
- Completa previsibilidade do funcionamento: todos os funcionários deverão comportar-se de acordo com as normas e regulamentos da organização a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível;
- Profissionalização dos funcionários: com a decorrente profissionalização do sistema, uma vez que as funções mais importantes do dia-a-dia da sociedade estão asseguradas por técnicos e comerciais e são sustentadas por funcionários do Estado, porque o Estado, em si mesmo, é uma associação da política com a racionalidade, assente em pilares como a Constituição e o Direito Administrativo, estando assegurado o seu funcionamento por funcionários devidamente formados para o efeito, ou seja existe um exercício de autoridade racional-legal que sustenta o poder, dentro das organizações burocráticas. Neste modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não da tradição ou do carisma” (pp. 42-43).

A burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade em adequar os meios aos objectivos pretendidos com o intuito de garantir eficiência máxima, suportada por normas e regras formais. A sustentação da burocracia assenta na execução e cumprimento do que a lei estipula.

2.2 Modelo da Nova Gestão Pública

O modelo que veio substituir o modelo burocrático, enquanto paradigma dominante, denomina-se por Nova Gestão Pública (tradução para a língua portuguesa da denominação anglo-saxónica *New Public Management*) e representa as doutrinas administrativas que dominaram as reformas da Administração em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico² (OCDE).

A partir dos finais da década de 70 do século XX, o NPM era a chave para uma melhor prestação dos serviços públicos. A abordagem de Hood (1991), define “os sete principais elementos do NPM:

- Gestão profissional no sector público: A entrada no sector público de gestores profissionais provenientes do sector privado através da sua nomeação, procurando desta forma a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão;
- Normas explícitas e avaliação de desempenho: A definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e claramente definidos, procurando a especialização dos serviços;
- Grande enfoque nos controlos de “*output*”: Foco no controlo dos resultados enfatizando a necessidade de atingir resultados em detrimento dos processos;
- Mudança para a desagregação de unidades do sector público: A desagregação de unidades do sector público dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas recorrendo a formas inovadoras de organização das actividades, com ganhos na eficiência através de contratos de *franchise*;
- Mudança para a competição no sector público: A introdução de factores que promovam a rivalidade no sector público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços com a introdução de concursos públicos;
- Tensão das práticas de gestão do sector privado: O ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, introduzindo novos modelos de gestão;

² A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, é uma organização internacional de 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas económicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais.

Consultado em (<http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>).

- Grande disciplina e parcimónia no uso de recursos: Corte nos custos directos com aumento da disciplina laboral e procurando uma maior eficiência na utilização dos recursos” (pp. 4-5).

Em suma, o NPM é a adopção das técnicas de gestão do sector privado e do mercado, para o fornecimento de bens e serviços. A sua implementação seria a solução dos governos para os problemas de ineficiência da Administração Pública.

No entanto este modelo não resolveu os problemas da Administração Pública, pois o Modelo de Governança resulta das fraquezas do NPM, conforme menciona Rhodes (1996), “identificando-as:

- O enfoque de gestão para dentro da organização;
- A obsessão dos objectivos;
- O foco nos resultados;
- A contradição entre concorrência e gestão” (p. 667)

2.3 Modelo de Governança

Face às fraquezas supracitadas segundo Rhodes (1996, p. 667), surge um novo paradigma, um novo modelo organizacional de governação, “na qual os cidadãos são parte integrante do processo, garantindo-lhes um papel activo na tomada de decisão das políticas públicas”. O modelo da governança é sustentado por redes de políticas públicas que se auto-organizam, no qual se inserem cidadãos e organizações públicas e privadas. Estas redes, desvinculadas do governo central, desenvolvem as suas políticas e moldam os seus ambientes.

Rhodes (1996) defende que a governança “é a auto-organização de redes autónomas e autogovernáveis, existindo uma interdependência entre as organizações, mantendo-se uma interacção continuada entre os seus membros, criando regras sustentadas na confiança, o que significa uma perda de autonomia do Estado” (p. 660).

Para Bevir (2011), o modelo de governança “propicia uma maior participação além daquela associada à democracia representativa, dado incluir uma gestão deliberativa dos

processos decisórios, não pretendendo substituir a democracia representativa, mas sim incorporando-lhe valores” (pp. 106-108).

No entanto a governança não foi o único modelo que emergiu, um outro modelo surgiu, concebido por Janet e Robert Denhardt, o NPS.

2.4 O Modelo de New Public Service

Tal como o modelo da governança, o modelo do NPS pretende ser um novo paradigma que visa substituir o NPM. Como já foi referido, o constructo do NPS foi obra de Denhardt e Denhardt em (2000), e está alicerçado nas “teorias da cidadania, em modelos da comunidade e da sociedade civil, numa organização humanista, sustentada pelos seguintes pilares:

- Servir, em vez de dirigir. Não pretende controlar, procurando que os cidadãos participem;
 - O principal objectivo é o interesse público. Os tomadores de decisão devem contribuir para a construção partilhada do interesse público;
 - Pensar estrategicamente, agir democraticamente. Elaboração de programas que satisfaçam as necessidades da sociedade de forma eficaz, com a participação de todos;
 - Servir os cidadãos e não clientes. O interesse público resulta de um diálogo sobre valores partilhados e não de interesses e vontades próprias;
 - *Accountability* – Processo de responsabilização e de prestação de contas, visando a prossecução do interesse público;
 - Valorizar as pessoas e não apenas a produtividade. As organizações públicas e as parcerias em rede estabelecidas tendem a ser mais bem sucedidas, por meio de processos de colaboração baseados no respeito por todas as pessoas;
 - Valorizar a cidadania e o serviço público em vez do empreendedorismo. O interesse deve ser público e não por vontades próprias de gestores privados”.
- (pp. 553-556)

Em suma: a evolução dos modelos organizacionais da Administração Pública começou com a implementação do modelo burocrático que via o cidadão como um utilizador da administração pública; no modelo do NPM, o cidadão passa a ser encarado como

cliente; por fim, no modelo de governança, tal como o NPS, o cidadão é considerado parceiro da Administração Pública.

3 A Reforma da Administração Pública

A Administração Pública tem como missão estar ao serviço do cidadão, prestando o melhor serviço aos seus utentes, visando a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas, como já foi referido anteriormente. Na prossecução da missão da Administração Pública, várias reformas têm vindo a ser implementadas pelos diversos Governos.

A reforma administrativa, segundo Amaral (1991), é um “conjunto sistemático de providências tendentes a modificar a Administração Pública de um dado país, por forma a torná-la mais eficiente de forma coerente”, embora assuma também que não é fácil definir o conceito de reforma administrativa “pois varia em função das épocas, dos países e das circunstâncias - e os ângulos de visão. Concluindo que a reforma administrativa, não é só uma técnica mas também, uma política posta ao serviço do homem”. (pp. 187-192)

Como refere Bilhim (2008, p. 283), “as reformas da Administração Pública assumiram premência nas últimas três décadas como instrumentos destinados a resolver problemas como: combate á corrupção; superação de formalismo; redução do clientelismo; diminuição de desigualdades; má imagem dos serviços prestados e baixa qualidade; falta de meritocracia; controlo de custos...”. Estes são alguns dos temas, que entram na agenda política e que levam a que os diferentes governos em exercício procurem a introdução de mudanças na Administração Pública, numa procura de prossecução do interesse público.

A modernização do serviço público procura criar uma Administração Pública mais eficiente, eficaz, responsável e menos dispendiosa, que satisfaça as necessidades colectivas. Araújo (2000, p. 2) menciona que “quase todos os processos de reforma e modernização administrativa pretendem conseguir uma administração pública mais eficaz, que custe menos e que pense mais no cidadão”. Com o intuito de atingir estes objectivos foram criados dois programas, em Portugal na última década: o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC).

3.1 Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Pública (PRACE). Segundo o Departamento de Investigação, Relações Internacionais e Comunicação da DGAEP (2013), o PRACE é uma reforma administrativa estruturante e transversal a toda a Administração Central, “sustentada na promoção da cidadania, no desenvolvimento económico e na qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitia a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos” (pp. 54-56).

Como refere Carvalho (2008), pela primeira vez “uma resolução do Governo ousa encetar uma reforma tão abrangente, pois delineou os parâmetros que irão limitar todo o processo de reorganização da Administração Central do Estado, esboçando respostas para o porquê, como, quando e por quem” (p. 190).

Os seus principais objectivos eram:

- Modernizar e racionalizar a administração central;
- Melhorar a qualidade de serviços prestados pela administração;
- Colocar a administração central mais próxima e dialogante com o cidadão.

O PRACE foi um projecto de reforma administrativa e constituiu um exercício político do XVII Governo Constitucional. Como Carvalho (2008, p. 182) refere, “o XVII Governo Constitucional teve o mérito de agregar um conjunto de iniciativas de modernização administrativa até então dispersas sob um mesmo chapéu, caso do SIMPLEX³ ou PRACE”, tornando-se marcas de referência junto da função pública e da opinião pública, facilitando a percepção de que existe uma real determinação em mudar a máquina administrativa, traduzida em actos concretos.

Ainda e de acordo com o Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE (2006, p. 10), “nas últimas décadas, a nível internacional verifica-se uma necessidade crescente

³ O Simplex é um programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos.

do Estado intervir na sociedade”. Esta actividade é sobretudo evidente nas funções legislativa, reguladora e fiscalizadora do Estado. Concomitante e paradoxalmente, nos países da OCDE, constata-se uma tendência para o Estado reduzir o seu papel enquanto fornecedor de produtos e serviços e uma pressão com o intuito de reduzir a despesa e a carga fiscal. Os Estados modernos tendem a assumir uma maior responsabilidade perante a sociedade, não sendo menos verdade que têm procurado, recorrendo às novas tecnologias e aos novos métodos de gestão e organização, racionalizar as Administrações Públicas e torná-las mais transparentes e próximas dos cidadãos, empresas e comunidades. Também o Estado português vem assumindo maiores responsabilidades perante a sociedade, o que tem resultado numa pressão interna para o crescimento do número de funcionários públicos e, por vezes, de entidades, a par de uma pressão externa para a diminuição do peso do Estado e da Administração Pública na economia.

A Comissão Técnica do PRACE (2006, p. 10) refere de forma particular que “na arquitectura da Administração Central do Estado pode constatar-se um insuficiente desenvolvimento de funções de planeamento e estratégia e uma proliferação de órgãos de fiscalização, frequentemente redundantes e objecto de queixas de que a lei não é cumprida”. Como refere Bilhim (2008), “o planeamento e estratégia é o processo que visa adaptar a organização à evolução da envolvente, de forma a permitir uma tomada antecipada de decisões com o intuito de atingir um estado futuro mais desejado” (p. 169).

Carvalho (2008, p. 182) considera que “a modernização da Administração Pública procura fazer face ao desafio da competitividade e do desenvolvimento económico. O XVII Governo deu ênfase, à desburocratização e simplificação de processos, à modernização da gestão e à flexibilização da forma de funcionamento”. A consolidação das finanças públicas, com enfoque na eficiência, continuam a ser elementos centrais à política de inovação administrativa.

Na análise efectuada pelo DIRIC (2013, p. 56) sobre o relatório final para a reestruturação da administração central, elaborado pela comissão técnica do PRACE, concluiu: “que os principais objectivos foram atingidos, existindo resistências de

diversa índole que contribuíram para o reconhecimento, em 2010, de que parte dos objectivos não tinham ainda sido atingidos”, o que levou o XIX Governo Constitucional a encontrar uma solução para satisfazer o acordo estabelecido com a TROIKA, criando um plano com o objectivo de reduzir os gastos da Administração Pública central.

Segundo o XIX Governo (2011, p. 15), o PRACE teve efeitos muito reduzidos, não tendo alcançado os seus objectivos fundamentais no sentido de “conseguir um efectivo emagrecimento da estrutura e dos custos fixos do Estado. Pelo contrário, os organismos públicos continuaram a proliferar. Não se concretizou o propósito do PRACE de aumentar os níveis de eficiência e a qualidade de serviço”. Daí que se tenha entendido ser necessário um novo Programa.

3.2 Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

Para concretizar o objectivo central de reduzir os custos da Administração Central do Estado e de implementar modelos mais eficientes para o seu funcionamento, o Governo aprovou, no dia 20 de Julho de 2011, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), o qual a exemplo do PRACE, assume um compromisso de eficiência, pois pretende ser um alicerce para a promoção da melhoria organizacional da Administração Central do Estado e para o ajustamento do peso do Estado aos limites financeiros do País e tendo por objectivo a redução de 15% das estruturas e dos dirigentes.

O XIX Governo Constitucional refere no seu Programa (2011, p. 11) que “a grave situação económica e financeira do País impôs um pedido formal de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional (Troika)”. Desta ajuda decorre um conjunto de medidas exigentes do ponto de vista social e político que terão de ser cumpridas de modo escrupuloso, para que Portugal recupere o crédito externo e regresse ao crescimento e ao emprego. O referido pedido representou um ponto de viragem na condução das finanças públicas portuguesas, implicando a própria Administração Pública.

De acordo com o determinado no Memorando de Entendimento (MoU) com a Troika, o XIX Governo (2011) assumiu “tomar as seguintes medidas:

- Limitar as admissões de pessoal na Administração Pública para obter decréscimos anuais de 1% por ano na Administração Central e de 2% nas Administrações Local e Regional;
- Reduzir os cargos dirigentes e dos serviços em, pelo menos, 15% na Administração Central, Local e Regional;
- Eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades (incluindo Fundações, Associações e outras entidades semelhantes), mantendo a qualidade na prestação do serviço público. Neste âmbito seria apresentado, ainda em 2011, um novo PRACE;
- Introduzir alterações na legislação necessária para melhorar a monitorização, reduzir os custos operacionais e suspender temporariamente a criação de novas entidades públicas ou quase públicas (incluindo empresas públicas) ao nível da Administração Local;
- Promover políticas de flexibilidade, de adaptabilidade e de mobilidade dos recursos humanos na Administração Pública;
- Promover a utilização partilhada de serviços ao nível da Administração Central, nas áreas dos recursos humanos e das tecnologias de informação, implementando a totalidade dos projectos em curso” (p. 30).

No Programa do XIX Governo Constitucional (2011) menciona-se que, com o objectivo da Administração Pública se tornar mais eficiente e sustentável, “o Governo irá intervir nas seguintes áreas de gestão:

- Melhoria de processos e simplificação de estruturas organizativas;
- Melhoria das actividades de suporte;
- Controlo e redução de custos;
- Reforço dos instrumentos de gestão” (pp. 15-16).

O balanço final da aplicação do PREMAC (2012), aponta para “uma redução global de dirigentes em 27%, especificando que nos dirigentes superiores a redução foi de 38% e nos dirigentes intermédios a redução foi de 26%”. Basta analisar este indicador para se perceber que os dirigentes são parte integrante e determinante das reformas em curso.

Não é intenção neste estudo demonstrar se os programas atingiram os fins a que se propuseram, apenas se pretendeu constatar as suas intenções e aquilatar o que diferentes governos assumiram para prosseguirem os seus próprios objectivos.

4 Os Dirigentes da Administração Pública

A reforma da Administração Pública é uma reforma de índole gestionária, pois embora contemple a redução das estruturas, tem o seu enfoque nos dirigentes que a compõem, nomeando-os como os actores da mudança. A sua orientação centra-se nos resultados, sustentada numa gestão por objectivos. Para poderem atingir os fins propostos, reforça-se a necessidade da actividade e das funções dos dirigentes assentarem num perfil e conhecimentos eminentemente técnicos, procurando criar mais valências aos dirigentes, necessárias para prosseguir a reforma anunciada pelo XVIII Governo Constitucional e continuada pelo XIX Governo Constitucional. Os dirigentes deverão possuir, entre outras competências, capacidade de gestão, sentido de liderança, autonomia e inovação.

Na apresentação efectuada pelo então Secretário de Estado da Administração Interna do XVIII Governo Constitucional (2010, pp. 18-21) sobre “O caminho para uma Administração Pública capaz de responder aos desafios do século XXI” são referidas as qualificações necessárias para um dirigente executar as suas funções:

- Maior qualificação de forma a responder aos desafios;
- Adaptabilidade a realidades complexas;
- Mais produtivos, focados nos resultados;
- Colaborativos, demonstrando capacidade nas relações interpessoais;
- Forte responsabilidade social e cívica.

A título de exemplo e na sequência das orientações do XIX Governo para o triénio de 2010 a 2012, pode-se analisar a estratégia levada a cabo pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) que publicou o seu plano de actuação, com o foco organizacional na estratégia assente em cinco pontos, conforme “indicado no Plano Estratégico 2010-2012 de (2009):

- Promover a mudança através da liderança executiva – O papel da gestão de topo surge como fundamental no processo de mudança cultural e comportamental. Assume a responsabilidade de clarificar o porquê da mudança, garantir o compromisso da equipa de dirigentes, assegurar que a missão, visão, valores e a estratégia da organização são claras e entendidas por todos fomentando o entendimento e enraizamento do modelo de gestão funcionando como “agentes da mudança” junto das suas equipas;

- Traduzir a estratégia de forma operativa – Utiliza os mapas da estratégia corporativa, os quais contêm os principais objectivos a alcançar, bem como os respectivos indicadores e metas.
- Alinhar a organização com a estratégia – O Plano Estratégico reflecte a visão estratégica de médio prazo (3 anos), apresentando as linhas gerais para a construção dos Planos de Actividades anuais. Para cada processo de negócio ou suporte, é definido um conjunto de objectivos, medidos por indicadores com metas anuais, mensais e trimestrais, que permitem ao longo do ano efectuar a monitorização mensal da performance organizacional e aferir a sua eficácia.
- Motivar para que a estratégia seja um trabalho de todos – Os Mapas da Estratégia, servem de suporte à definição dos objectivos individuais dos trabalhadores no âmbito do SIADAP. Desta forma, cada trabalhador conhece o seu papel e sabe qual o contributo dos seus objectivos individuais para o alcance dos objectivos do Mapa da Estratégia, que por sua vez terá impacto na eficácia da estratégia corporativa e na concretização da missão e visão do IGFSS.
- Liderar para conseguir que a estratégia seja um processo contínuo – Todo este processo garante um controlo interactivo, incentivando uma atitude dinâmica permanente, privilegiando a acção e a tomada de decisão em tempo útil e fomentando a responsabilização” (pp. 39-43).

O papel do dirigente, como se pode aferir pela pretensão dos últimos governos, é contribuir para dotar a Administração Pública de quadros de dirigentes à altura do desafio. Bilhim (2013, p. 220), considera que a função dos dirigentes consiste na organização e controlo de processos de trabalho e de produção de bens e serviços, que implementam a política do organismo, assente no processo de tomada de decisão, que vai abandonando o carácter programado típico do clássico paradigma jurídico, entrando no modelo gestionário, marcado pela eficiência, eficácia, equidade e ética.

Brans e Hondegheem (2005) referem no seu estudo sobre as práticas de gestão implementadas pelo Estado belga, que as competências específicas para os dirigentes são:

- Responsabilidade e iniciativa;
- Capacidade analítica;

- Inovação e flexibilidade;
- Orientação para os objectivos;
- Visão e capacidade de integração;
- Motivar e desenvolver as pessoas;
- Gestão de grupos;
- Capacidade escrita e oratória;
- Persuasão e negociação;
- Lealdade e integridade;
- Orientação para servir o cidadão, os clientes internos e a sociedade” (p. 832).

Como já foi referido, os vários governos perseguem uma mudança visando a implementação de um modelo de índole gestionária, no qual alteram as estruturas organizacionais e reforçam o papel dos dirigentes nomeando-os actores da mudança.

Carmo (1989) já no final século XX referia que “o perfil exigido aos dirigentes da Administração Pública, deveria ser sustentado nas seguintes competências: especialista, generalista e animador” (pp. 11-14). O autor acrescenta ainda que “o dirigente deverá ser um especialista em gestão, não bastando para tal um currículo sénior. A gestão é o alicerce do dirigente, pois o mesmo deve deter o domínio de áreas como:

- Planeamento – capacidade para planejar, ter a capacidade de definir imagens de futuro desejável, retractando objectivamente o presente e identificando metas intermédias para lá chegar.
- Organização - organizar é articular racionalmente meios, de forma estratégica.
- Enquadramento – motivar os colaboradores, procurando identificar o potencial e as necessidades de cada um e da própria organização, de forma a aproveitar as sinergias.
- Comunicação – comunicar com os colaboradores, saber escutar, saber falar e saber escrever, montando circuitos comunicacionais respeitando as regras existentes.
- Multidisciplinar – capacidade generalista que permita ao dirigente ser um integrador dos diversos tipos de discursos técnicos da organização.

- Animação – ter competências no domínio das relações interpessoais, grupais e organizacionais. Nas palavras do autor: A ambivalência da função implica que o dirigente seja visto pelos seus superiores como um representante dos seus subordinados e pelos que comanda como um representante do poder” (pp. 11-14).

Como se pode constatar, o modelo gestionário é parte integrante de todo este processo de mudança procurando substituir-se ao modelo burocrático. Para que este fim seja atingido, só os dirigentes o poderão realizar, dado serem o elo de ligação entre os objectivos estabelecidos e o envolvimento dos serviços.

Em suma, num contexto de reforma, a função de dirigente recai sobre a coordenação do processo de mudança.

Dada a especificidade do cargo de dirigente, a forma de nomeação tem vindo a ser alterada com o decorrer dos anos, existindo para os detentores do cargo um estatuto específico.

4.1 O Estatuto do Pessoal Dirigente na Administração Pública

A actuação dos dirigentes da Administração Pública, como já foi referido, é vital para a prossecução das reformas em curso. O seu estatuto está enquadrado nas funções propostas. Como Bilhim refere em (2013), “A função dos dirigentes consiste na organização e controlo dos processos de trabalho e de produção de bens e serviços”, sendo que a sua escolha deverá assentar, “no mérito e não na escolha política do Governo, tende a ser tido como o representante do equilíbrio de interesses entre o Governo, os trabalhadores da administração, integrados em carreiras e os cidadãos. Os gestores de topo, passam a desempenhar um papel crucial na avaliação do equilíbrio de interesses divergentes envolvidos nos processos de tomada de decisão.” (p. 220)

Os dirigentes têm a missão de implementar uma nova visão de gestão pública, conforme é mencionado na Lei 2/2004, de 15 de Janeiro, Artigo 5.º, “os titulares dos cargos dirigentes devem promover uma gestão alicerçada na capacidade de liderança, na definição e adopção de novas estratégias, competências, responsabilidades e novos

métodos de trabalho, com o propósito duma gestão moderna assente na missão de cada órgão ou serviço.”

O novo EPD assegura um reforço dos poderes de gestão, com um acréscimo de responsabilização dos dirigentes, sem se dissociar do desempenho dos próprios órgãos que dirigem.

O EPD tem vindo a evoluir conforme as necessidades e as políticas dos vários governos em funções. O EPD da Administração Pública foi definido pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, “o qual alterou o vínculo vitalício dos dirigentes, vigente durante o Estado Novo, passando a exercer funções em regime de comissão de serviço”. Este Decreto-Lei foi substituído pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, “o qual definiu as regras do estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública. Estabelece as competências próprias de cada dirigente, mencionando, de forma genérica, as respectivas funções e passando a ser possível o recrutamento fora da administração pública”.

Com a publicação da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho, alterou-se o estatuto de 1989 impondo “a obrigatoriedade de concurso para cargos equivalentes ao de director de serviços e de chefe de divisão”. Mais tarde, o EPD foi alterado pela Lei n.º 02/2004, de 15 de Janeiro, que introduz “a necessidade de aproveitamento em curso de alta direcção em Administração Pública (CADAP) e passou a admitir a possibilidade de nomeação de funcionários para o exercício de funções de dirigentes intermédios, afastando a obrigatoriedade da figura de concurso”.

Com a Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, “alterou-se o sistema de nomeação dos dirigentes intermédios e introduziu-se o sistema de concurso para cargos de direcção superior. Foram criados novos instrumentos de gestão da alta direcção pública como as cartas de missão ou o quadro de avaliação e responsabilização, visando critérios de qualidade, responsabilidade, eficácia e eficiência dos titulares dos cargos de dirigentes da Administração Pública”. A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, “vem estabelecer regras e princípios de actuação dos

dirigentes, com intuito de inserir cultura de mérito e exigência transversal de toda a Administração Pública”.

A Lei n.º 2/2004, Artigo 23.º define e diferencia “os cargos de direcção, dividindo-os em dois níveis e subdividindo-os, cada um deles dividido em dois graus.

Nível 1: Cargos de direcção superior

- 1º Grau: Director-geral, Secretário-geral, Inspector-geral e Presidente
- 2º Grau: Subdirector-Geral, Subdirector-geral-adjunto, Vice-presidente Subinspector-geral e Vogal

Nível 2: Cargos de direcção intermédia

- 1º Grau: Director de serviço
- 2º Grau: Chefe de divisão”

Em 2011 foi publicada a Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, “que modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da Administração Pública”, alterando a Lei n.º 2/2004, que aprova o EPD e estabelece “os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado”.

Como já foi referido, o EPD estabelece os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento dos dirigentes. Os requisitos para o desempenho de cargos de direcção são:

Cargos de direcção superior:

- 1º Grau: Licenciatura concluída há 12 anos
- 2º Grau: Licenciatura concluída há 8 anos
- Vinculo ou não à Administração Pública
- Ser possuidor de competência técnica, aptidão e experiência profissional
- Formação adequada para as funções

Cargos de direcção intermédia:

- 1º Grau: 6 anos de experiência profissional em funções
- 2º Grau: 4 anos de experiência profissional em funções

- Ser funcionário em funções públicas
- Licenciatura
- Ser possuidor de competência técnica, aptidão para funções de direcção, coordenação e controlo

Para os cargos de direcção é exigida formação profissional específica em domínios da Administração Pública, diferenciada, se necessário, em função do nível e do grau. Com a entrada em vigor da Lei n.º 64/2011 a formação específica pode ser efectuada “durante os dois primeiros anos de exercício de funções ou, por impossibilidade, no menor prazo possível”.

A forma de recrutamento e selecção dos titulares de cargos de direcção superior de 1º e de 2º grau, passa por um procedimento concursal a efectuar pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração pública (CReSAP), mediante iniciativa do membro do Governo com poder de direcção e superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher e de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 64/2011.

Ainda e segundo a Lei n.º 64/2011, “o procedimento concursal é obrigatoriamente publicitado na bolsa de emprego público, nas plataformas electrónicas, durante 10 dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido e dos métodos de selecção”. A publicitação referida será publicada em Diário da República. Os candidatos, na sua declaração de candidatura, devem referir a aceitação dos termos da carta de missão, nos termos do definido no artigo 19-A n.º 3 da Lei n.º 64 /2011. A CReSAP, dos candidatos apresentados, proporá três deles ao respectivo membro do Governo. “Os cargos de direcção superior são providos por despacho de membro do Governo, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável por igual período, não podendo exceder os 10 anos”, artigo 19º da Lei n.º 64/2011.

No caso dos dirigentes intermédios, a exemplo do que ocorre com os dirigentes superiores, também existe “a obrigatoriedade de procedimento concursal” (artigo 21, n.º.1 da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto) e a respectiva publicação na bolsa de emprego público, assim como a sua publicação em Diário da República. O júri será “constituído:

- Pelo titular de cargo de direcção superior de 1º grau;
- Por dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções, em diferente serviço ou órgão;
- Por indivíduo de reconhecida competência na área funcional respectiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente”.

O júri elabora a proposta de designação do candidato que será provida pelo dirigente máximo do serviço ou órgão, em regime de comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo.

Em ambos os procedimentos supracitados, o despacho de designação devidamente fundamentado, é publicado no Diário da República, conforme Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, juntamente “com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado”.

A forma de designação para os cargos de direcção só pode ocorrer, conforme já foi referido, após processo concursal. No entanto, o cargo de dirigente também pode ser exercido em regime de substituição, conforme artigo 27.º da Lei 64/2011, com o intuito de poder suprir ausências prolongadas dos titulares dos cargos ou em caso de vacatura do lugar.

O EPD, conforme artigo 1.º da Lei n.º 51/2005, republicado na Lei n.º 64/2011, “não se aplica nos cargos de dirigentes:

- Dos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, à Assembleia da República e aos tribunais;
- Das Forças Armadas, forças de segurança e serviços de segurança e dos órgãos públicos que exercem funções de segurança interna, nos termos definidos pela Lei de Segurança Interna, bem como do Sistema de Informações da República Portuguesa e do serviço que tenha por missão assegurar a gestão do sistema prisional;
- Dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino;

- Dos órgãos de gestão dos estabelecimentos do sector público administrativo da saúde;
- Do Ministério dos Negócios Estrangeiros que, por força de disposição legal própria, tenham de ser providos por pessoal de carreira diplomática;
- Integrados em carreiras”.

4.2 O Exercício do Cargo

Com algumas excepções previstas em Lei, o dirigente exerce funções em regime de exclusividade, artigo 16.º da lei n.º 64/2011, o que implica a “incompatibilidade do cargo com qualquer outra função pública ou privada, remunerada ou não. Os dirigentes estão sujeitos ao regime de inibições e impedimentos previstos nas disposições reguladoras de conflitos de interesses resultantes do exercício de funções públicas, devendo exercer as competências específicas conferidas por Lei, assim como as que lhes forem delegadas e subdelegadas pelo membro do Governo ou superior hierárquico”.

4.3 Instrumentos de Gestão

Com o decorrer dos anos, os vários governos têm vindo a implementar diversos instrumentos de cariz gestionário. Com a entrada em vigor da Lei n.º 51/2005, os dirigentes passaram a assinar a carta de missão, posteriormente foi instituído pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), no qual se insere o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). Todos estes instrumentos têm um objectivo comum, a melhoria da gestão da Administração Pública.

Como concluem Ferraz e Madureira (2010), “com a introdução da Lei n.º 51/2005 e a Lei n.º 66-B/2007, criaram as condições legais necessárias para que os dirigentes sejam avaliados como – altos profissionais da gestão pública- com objectivos quantificados a cumprir e contas a prestar”. (p. 63)

4.4 Carta de missão

Na abertura de concurso é publicada e assinada a carta de missão, que constitui um compromisso de gestão, artigo 19.º-A, da Lei 51/2005, de 30 de Agosto, e estabelece os

princípios de actuação dos dirigentes. Conforme o disposto nos artigos 3.º, 4.º e 5.º da mesma Lei, “é missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respectivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da optimização de recursos e promovendo a satisfação dos destinatários da sua actividade, devendo promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objectivos anuais a alcançar, definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver, aplicando de forma sistemática mecanismos de controlo e avaliação dos resultados”.

4.5 Quadro de Avaliação e Responsabilização

O QUAR de acordo com a Lei n.º 66/B/2007, de 28 de Dezembro, é parte constante do sistema integrado de gestão da Administração Pública que integra o SIADAP, concretamente o SIADAP1, ou seja, a avaliação de desempenho de cada serviço assenta no QUAR, “como o próprio nome indica, é um quadro referencial sobre a razão de ser e de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de acção (objectivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão”. (2010, p. 7) O QUAR está sujeito a uma avaliação permanente e actualizada a partir dos sistemas de informação do serviço, do qual se evidência:

- A missão do serviço;
- Os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente;
- Os objectivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados;
- Os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação;
- Os meios disponíveis, referidos sinteticamente;
- O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos;
- A identificação dos desvios e, sinteticamente, as respectivas causas;
- A avaliação final do desempenho.

Como é referido no manual de procedimentos para a construção do QUAR (2010, p. 7), “para o dirigente, o QUAR constitui o *tableau de bord* onde tem a oportunidade de ver, compreender, avaliar a importância dos desvios e decidir e redireccionar a acção, se for o caso”. Trata-se de um instrumento de gestão que permite evidenciar os vários níveis de decisão internos das eventuais necessidades de reorientação de actuação, tornando legível o desempenho global do serviço.

4.6 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública

O SIADAP, implementado pela lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e pela Lei 66-B/2012, de 31 de Dezembro, tem como um dos objectivos o “alinhar a actividade dos serviços e dos trabalhadores com os objectivos das políticas públicas no âmbito do ciclo anual de gestão”. O SIADAP assenta numa concepção de gestão dos serviços públicos centrada nos objectivos. Neste sentido, o SIADAP assume um papel central nos resultados obtidos em relação aos objectivos previamente fixados.

Conforme decorre do disposto da alínea a) do artigo 5.º da Lei do Trabalhador em Funções Públicas, “o SIADAP integra três componentes:

- O Subsistema de Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP1), processo que decorre anualmente;
- O Subsistema de Avaliação de Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP2), efectuando-se de acordo com o termo da comissão de serviço do dirigente, de três ou cinco anos, diferenciado em função do tipo de dirigente, cujo desempenho tem uma monitorização intercalar, correspondente ao ano civil;
- O Subsistema de Avaliação de Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP3), que tem um carácter bienal e respeita ao desempenho dos dois anos civis anteriores”.

4.7 Formação Profissional Específica

Com a introdução da Lei n.º 2/2004 artigo 12.º, um dos requisitos dos dirigentes para desempenho das funções, passou a ser a obrigatoriedade de aproveitamento em curso de alta direcção. A lei estabelece que, “para o desempenho da função de dirigente, existe a necessidade de uma formação específica em gestão nos domínios da Administração Pública, se necessário, em função do nível, grau e conteúdo funcional dos cargos dirigentes, devendo ser privilegiadas as seguintes áreas de competência:

- Organização e actividade administrativa;
- Gestão de pessoas e liderança;
- Gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos;

- Informação e conhecimento;
- Qualidade, inovação e modernização;
- Internacionalização e assuntos comunitários;
- Gestão da mudança”.

Os cursos adequados à formação de alta direcção são assegurados, no âmbito da Administração Pública, pelo Instituto Nacional da Administração (INA) (actual Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas), e por instituições do ensino superior. No caso do INA, conforme Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril, são assegurados os cursos de formação inicial e de actualização, necessários para o desempenho das funções de dirigente.

Para o nosso trabalho pretendeu-se perceber se os titulares dos cargos já eram ou não detentores de algum tipo de formação específica para o cargo, concentrando-nos na formação ministrada pelo INA, enquanto instituição de referência privilegiada, no ensino de cursos de alta direcção na administração Pública; em concreto, os cursos abrangidos são os seguintes:

- CAGEP - Curso Avançado em Gestão Pública (titulares de cargos de direcção superior);
- FORGEP - Programa de Formação em Gestão Pública (titulares de cargos de direcção intermédia);
- CADAP - Curso de Alta Direcção em Administração Pública (titulares de cargos de direcção superior ou intermédia ou licenciados da Administração Pública central);
- SAP – Seminário de Administração Pública (titulares de cargos de direcção superior ou intermédia de entre indivíduos sem vínculo à administração Pública).

Conforme Portaria n.º 146/2011, no artigo 5.º, a frequência do CAGEP e do FORGEP pode ser substituída pela frequência, com aproveitamento, do CADAP. O Seminário de Alta Direcção (SAD), entretanto descontinuado, é equiparado aos actuais cursos.

Denota-se um grande esforço legislativo por parte dos Governos, não deixando dúvidas na intenção de dotar os dirigentes de formação e competências adequadas às actuais exigências e desafios, incumbindo-os da assunção do papel de liderança que a reforma atribui, enquanto agentes de mudança, na prossecução dos objectivos a atingir.

5 Enquadramento Metodológico

Foi utilizada uma metodologia de cariz qualitativo, constituindo-se num estudo descritivo e exploratório, em que se procurará avaliar a evolução registada no perfil dos dirigentes da Administração Central do Estado, em contraponto com os exercícios de reforma administrativa adoptados.

O estudo teve o seu início com a revisão da literatura e com uma análise documental preliminar, que permitiu o afinar do problema de pesquisa enunciado na introdução. A partir da revisão da literatura e dos documentos analisados, escolheram-se as variáveis de caracterização dos dirigentes a cuidar na análise.

Atendendo ao tempo disponível para a elaboração da dissertação, que implica a necessidade de delimitar o objecto de estudo, optou-se por seleccionar, ao nível do estudo empírico, o quadro temporal de 2007 a 2014. Os dados tratados resultam da consulta do Diário da República Electrónico, no que concerne as comissões de serviço dos dirigentes da Administração Central do Estado, excluindo a Administração Regional e Local, e considerando unicamente os dirigentes nomeados ao abrigo da Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011.

A base de dados sobre a qual se trabalhou foi construída tendo por base variáveis como o período e como texto livre a palavra “nomeação” ou “substituição”. Obtivemos 3910 resultados, excluindo a Administração Regional e Local do Estado, como já foi referido anteriormente. Daqui resultaram 630 casos a analisar. No período referido ocorreram situações em que a pessoa foi renomeada. Nestes casos, considerou-se somente a última nomeação, pois o que se quer considerar é a formação do dirigente e não a quantidade de nomeações. Foi criada uma grelha com as seguintes variáveis em estudo, com os dados relativos de cada nomeado.

- Identificação do Titular – nome do titular do cargo;
- Entidade Nomeante – quem nomeia o titular, Presidência de Conselho de Ministros ou Ministério;
- Envolvimento da CReSAP – no caso de ser dirigente superior se houve ou não envolvimento da CReSAP;
- Formação de Base obtida em estabelecimento de ensino público ou privado;

- Área de Formação de Base – área de formação do titular;
- Habilitações Literárias – quais as habilitações literárias do titular;
- Área Formação Específica – em caso de existir, qual a formação complementar do titular;
- Formação no INA – confirmar se ocorreu formação e qual a detida pelo titular;
- Forma de Provimento do Cargo – identificar a forma de nomeação para o cargo;
- Cargo – qual o cargo de nomeação;
- Organismo – tipo de organismo adstrito ao titular;
- Género – qual o género do titular;
- Data de Nascimento – data de nascimento do titular;
- Tipo de Dirigente – aferir se o titular é dirigente intermédio ou superior;
- Publicação de Sinopse Completa – confirmar a publicação completa da sinopse;
- Ano de Nomeação – ano do provimento do cargo.

A amostra é composta pelas nomeações de 630 dirigentes, o que representa cerca de 11%, se considerarmos o universo total de dirigentes da Administração central do Estado que é constituída por 5.405 dirigentes conforme relatório do 3º Trimestre da DGAEP de 2014.

5.1 Obtenção da base de dados

A definição do âmbito de estudo tornou-se difícil dada a dificuldade em estabilizar a amostra, em virtude de muitas das publicações não obedecerem a um formato padronizado. A alteração do descritor de pesquisa conduzia a resultados díspares, bastando para tal alterar o critério “nomeação” para “substituição”, excluindo, de uma forma ou de outra, dirigentes que seriam parte integrante do objecto de estudo. O que nos leva a concluir que deveria existir um documento padronizado, nas publicações efectuadas em Diário da República, pois cada organismo ou Ministério elabora o seu próprio “modelo”.

A publicação da nomeação em Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional, foi imposta pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, artigo 21º, alínea 11. No entanto, verificam-se diversas imprecisões nas publicações

analisadas. Nuns casos as nomeações não vêm acompanhadas de síntese curricular e académica, noutras a síntese está incompleta.

Os organismos ao produzirem o seu próprio modelo originam falhas de informação que deveriam ser parte integrante da publicação, como é o caso da data de nascimento, bem como dados referentes ao percurso profissional ou académico dos nomeados. A necessidade de uma informação precisa e completa contribuiria para uma maior transparência dos procedimentos.

Quando não se encontra informação relativa às variáveis em análise, introduz-se a referência de não mencionado, não sendo no entanto essa nomeação excluída da referida base.

6 Análise dos Resultados

Após o preenchimento da base de dados relativa aos 630 nomeados objecto de estudo, analisaram-se os dirigentes de uma forma global, tendo-se depois procedido a uma análise agrupada e sistematizada das variáveis, subdividindo-os em dois grupos, os dirigentes superiores e os intermédios.

6.1 Caracterização dos dados

6.1.1 Género

A análise inicial consistiu em separar o género dos dirigentes da amostra, começando por perceber qual o género predominante. Os valores obtidos indiciam um certo equilíbrio existindo no entanto uma predominância do género masculino, formando 54% do grupo dos dirigentes.

Quadro 1 - Frequência de Género (valores absolutos)		
Género	Nº Casos	%
Feminino	291	46
Masculino	339	54
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Pode aferir-se que os resultados da amostra estão de acordo com os resultados reais do País. Efectuamos uma comparação com os dados fornecidos pela DGAEP no relatório do 3º trimestre de 2014, somando o número de dirigentes superiores e intermédios (1º e 2º grau), constantes nos quadros relativos à Administração Pública central.

Após se ter procedido ao cruzamento, percebe-se que os valores apresentados estão em linha com os da amostra, existindo um diferencial de somente 2%, e confirmando-se igualmente o crescimento do número do género feminino nos dirigentes da Administração Pública.

Quadro 2 - Frequência de Género Administração central (valores absolutos)		
Género	Nº Casos	%
Feminino	2621	48
Masculino	2784	52
Total	5405	100

Fonte: Relatório do 3º trimestre de 2014 DGAEP

Efectuada a análise global pretendeu perceber o que aconteceria se separássemos os dirigentes superiores, dos intermédios. Ao subdividirmos os dirigentes, as diferenças entre género aumentam e em proporções opostas, em função do tipo de dirigente.

Quadro 3 - Frequência de Género (Dirigente Superior)		
Género	Nº Casos	%
Feminino	117	35
Masculino	216	65
Total	333	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

No caso dos dirigentes superiores existe uma predominância do género masculino, representando cerca de 65% do universo da base de dados. Em contrapartida, quando se analisa os dirigentes intermédios, os valores invertem-se passando a existir predominância do género feminino. Também estes valores estão de acordo com os valores obtidos na DGAEP, no relatório do 3º trimestre de 2014.

Quadro 4 - Frequência de Género Dirigente Superior (Administração central)		
Género	Nº Casos	%
Feminino	370	32
Masculino	776	68
Total	1146	100

Fonte: Relatório do 3º trimestre de 2014 DGAEP

Verifica-se, após a análise, que nos dirigentes intermédios, como já referido anteriormente, o género feminino predomina com 59%, o que vem demonstrar que a taxa de feminização tem vindo a aumentar, em resultado da base hierárquica da Administração Pública registar um maior número de elementos do género feminino e, como iremos demonstrar mais à frente, o recrutamento dos dirigentes ocorrer preferencialmente entre os elementos da Administração Pública. Perante os dados obtidos mantém-se a similaridade entre a base de dados criada e os dados fornecidos pela DGAEP.

Quadro 5 - Frequência de Género Dirigente Intermédio		
Género	Nº Casos	%
Feminino	174	59
Masculino	123	41
Total	297	100

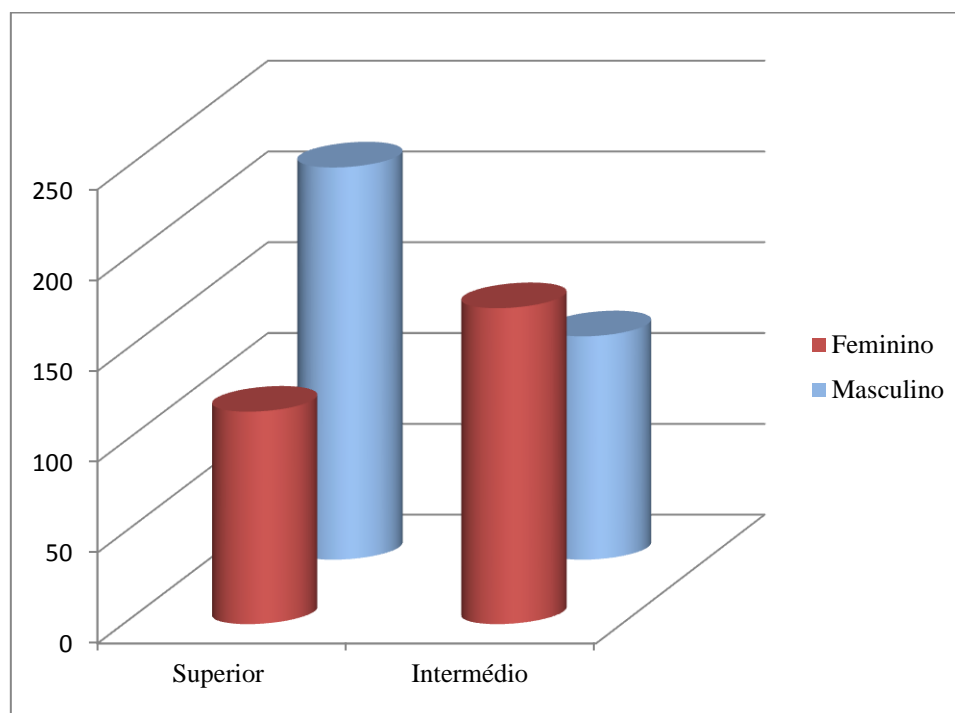
Fonte: elaborado a partir da base de dados

Quadro 6 - Frequência de Género Dirigente Intermédio (administração central)		
Género	Nº Casos	%
Feminino	2251	53
Masculino	2008	47
Total	4259	100

Fonte: Relatório do 3º trimestre de 2014 DGAEP

Daqui se pode aferir que embora exista um certo equilíbrio a nível global entre o género masculino e feminino dos dirigentes, ao segmentarmos em dirigentes superior e intermédio, o resultado é diferente conferindo uma forte presença do género masculino nos dirigentes superiores, sendo o oposto nos dirigentes intermédios

Figura 1 Frequência de Género dos Dirigentes



Fonte: elaborado a partir da base de dados

Ao remeter para estudos efectuados anteriormente, respeitando a cronologia, encontramos o estudo efectuado por Carmo (1990, p. 16), em que a taxa de feminização dos dirigentes em 1979 era de 13,8%, subindo para 15,9% em 1983 no inquérito aos recursos humanos da função pública. Já em 1989, segundo a DGAP, a taxa de feminização subiu para os 27,1%, existindo uma tendência de subida do número de mulheres nos dirigentes da Administração Pública.

Mais recentemente com a publicação do boletim do Observatório do Emprego Público (OBSEP), “A Década 1996-2005”, os valores referentes à década em análise foram os seguintes: em 1996, 59,4%, e em 2005 passou para 60,4%, mantendo-se a taxa de feminização estável até à data.

Ao efectuar-se esta comparação, importa lembrar que esta é a comparação possível e não a desejável, em virtude de os dados de que dispomos dos estudos supracitados englobarem alguns, todos os dirigentes e outros da Administração central do Estado, que inclui dirigentes de 3º e 4º grau, não se podendo fazer uma comparação directa com a base de dados criada, por os universos em análise não serem idênticos.

6.1.2 Estrutura Etária

A estrutura etária dos dirigentes tem especial relevância entre a faixa dos 40 anos aos 59 anos, o qual representa cerca de 77% do universo em análise, existindo uma pequena predominância na faixa dos 40 anos aos 49 anos (40% do universo em análise). Estes dados são idênticos aos obtidos por Carmo (1990, p. 313), o valor encontrado foi de que “33% dos dirigentes encontra-se na faixa etária dos 50 aos 59, o que representa 1/3 do total de dirigentes”, valor idêntico ao por nós obtido, que foi de 36%.

Como já foi referido anteriormente, a comparação é a possível e não a desejável, porque os universos em análise não são idênticos.

Como se pode constatar, a percentagem de casos na qual não é mencionada a data de nascimento na sinopse curricular de Diário da República é de cerca de 23%, o que representa 140 dirigentes. Esta omissão poderá subverter a realidade em análise.

Quadro 7 - Grupos Etários dos Dirigentes		
Grupos Etários	Nº Casos	%
Até 30 anos	1	0
31 aos 39	39	8
40 aos 49	191	40
50 aos 59	173	36
60 aos 65	56	12
mais de 66	16	3
Não mencionado	154	31
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Examinando mais pormenorizadamente os dirigentes, dividindo-os em dirigentes superiores e intermédios, verificou-se mais uma vez, que os resultados alteram-se. Isto é, mais de 60% dos dirigentes superiores situam-se entre os 50 anos e os 65 anos. Se compararmos com os dirigentes intermédios, o grupo etário dominante nos primeiros é mais alto do que o grupo etário dos segundos, o que poderá decorrer dos requisitos para o provimento do cargo de dirigente superior.

Quadro 8 - Grupos Etários - Dirigente Superior		
Grupos Etários	Nº Casos	%
Até 30 anos	0	0
31 aos 39	20	7
40 aos 49	78	29
50 aos 59	109	41
60 aos 65	44	18
mais de 66	14	5
Total	265	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Assim, enquanto o principal grupo etário dos dirigentes superior é entre os 50 anos e os 59 anos, nos dirigentes intermédios é entre os 40 anos e os 49 anos, representando 53% da amostra, o que é explicado pela forma estabelecida para a assunção do cargo, já referida anteriormente.

Quadro 9 - Grupos Etários - Dirigente Intermédio		
Grupos Etários	Nº Casos	%
Até 30 anos	1	0
31 aos 39	19	9
40 aos 49	113	54
50 aos 59	64	30
60 aos 65	12	6
mais de 66	2	1
Total	211	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

6.1.3 Entidade Nomeante

Interessa agora perceber quais os dirigentes nomeados e quais os ministérios envolvidos, de forma a compreender a abrangência da amostra. A recolha de dados que efectuamos, conforme já foi referido, decorre no período de 2007 a 2014 abrangendo todas as nomeações efectuadas pela Presidência do Conselho de Ministros e pelos vários Ministérios.

Pretendeu-se desta forma não dar ênfase a nenhum dos órgãos de governo, nem a nenhuma das funções do Estado. Para percebermos se estávamos a privilegiar alguma área de actuação do governo seguimos a doutrina de Amaral (1991, pp. 260-262), o qual define que as funções do Estado estão assentes nos ministérios; “que se dividem em cinco categorias:

- Os ministérios políticos aos quais lhes são confiadas funções de soberania do Estado (Administração Interna, Justiça e Negócios Estrangeiros);
- Os ministérios militares têm por função de Defesa Nacional (Marinha, Exército e Força Aérea);
- Os ministérios económicos que superintendem os assuntos de carácter económico, financeiro e monetário (Finanças, Plano, Agricultura, Comércio, Indústria);
- Os ministérios sociais que intervêm nas questões de natureza social, cultural e do trabalho (Educação, Cultura, Ciência, Juventude, Desportos, Saúde, Trabalho e Segurança Social);

- Os ministérios técnicos que se dedicam à promoção das infra-estruturas e dos grandes equipamentos colectivos (Obras Públicas, Habitação, Urbanismo, Ambiente, Transportes e Comunicações) ”.

No período em análise a composição dos ministérios não é a mesma, pois os vários governos estruturaram de forma diferente os ministérios, tendo inclusive num mesmo mandato alterado a sua composição; no entanto como se pode ver na tabela abaixo, respeitámos os ministérios vigentes em cada ano e incluímos a Presidência do Conselho de Ministros, que embora Amaral autonomiza na sua classificação, na prática este órgão também faz nomeações.

Dos dados obtidos, podemos aferir que o maior número de nomeados foi efectuado pela Presidência do Conselho de Ministros, situação originada pelas diversas Secretarias de Estado que lhe estão agregadas, segundo Amaral (1991) de forma incorrecta, pois preconiza que “a Presidência do Conselho de Ministros deve ser exclusivamente um centro de apoio à actuação do Primeiro-Ministro e da sua equipa mais próxima de colaboradores” (pp. 258-259).

Analisando a amostra, utilizada no presente estudo, pode-se constatar que a mesma é abrangente não existindo predominância de nenhum dos Ministérios. Se incluirmos a Presidência do Conselho de Ministros que foi o órgão que efectuou mais nomeações (15%), na restante distribuição por 12 Ministérios, os valores encontrados variam entre os 7% e os 10%, o que demonstra não existir prevalência de nenhuma das funções do Estado.

A intenção era de não concentrar na base de dados criada nenhuma das funções do Estado, para evitar o enviesamento na informação. Por exemplo, se houvesse um número significativo de nomeados pelo Ministério da Economia, que tem por função os assuntos de carácter económico, poderia a amostra sobrevalorizar os economistas, situação esta que, face à distribuição que ocorre, não nos surge.

Quadro 10 - Entidade Nomeante		
Entidade Nomeadora	Nº Nomeados	%
Presidência de Conselho de Ministros	94	15
Ministério dos Negócios Estrangeiros	4	1
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	12	2
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	20	3
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	9	1
Ministério das Finanças	66	10
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	52	8
Ministério da Saúde	24	4
Ministério da Justiça	46	7
Ministério da Educação e da Ciência	56	9
Ministério da Economia	49	8
Ministério da Defesa Nacional	18	3
Ministério da Cultura	3	1
Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	18	3
Ministério da Agricultura e do Mar	91	14
Ministério da Administração Interna	68	11
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

6.1.4 Tipo de Estabelecimento de Ensino

Uma das variáveis introduzidas na base de dados, foi a de que tipo de estabelecimento de ensino foi frequentado pelo dirigente. Pretende-se analisar se existia alguma predominância no que respeita ao tipo de ensino por eles frequentado, e se essa frequência se deu no ensino público ou no privado.

Constatamos que a predominância é a do ensino superior público com cerca de 75%, podendo essa diferença ser justificada pela diferença de oferta. De referir que cerca de 6% das sinopses produzidas em Diário da República não refere qual o estabelecimento de ensino frequentado.

Quadro 11 - Tipo de Ensino Frequentado		
Ensino Público/Privado	Nº Casos	%
Público	478	76
Privado	113	18
Não Mencionado	39	6
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

6.1.5 Proveniência do Dirigente

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, passou a ser possível “o recrutamento fora dos quadros da função pública”. Ao analisarmos esta variável da amostra, podemos aferir que 3,5% dos dirigentes nomeados são oriundos do sector privado. Podemos especular que se o legislador tinha o intento de abrir os quadros de direcção pública a percursos profissionais exteriores à Administração, acabou por ver as suas expectativas goradas, uma vez que o valor encontrado é residual.

Quadro 12 - Proveniência do Dirigente		
Proveniência do dirigente	Nº Casos	%
Público	608	97
Privado	22	3
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

6.1.6 Grau de Formação Académica

Pretendeu-se de seguida analisar qual o grau de formação dos dirigentes. A maioria dos dirigentes está habilitado com o grau de licenciatura, cerca de 44%. Relembra-se que este requisito é considerado necessário para o exercício do cargo. Em regra, da amostra em análise, aferiu-se que existem 333 dirigentes com habilitações pós licenciatura.

Dos 333 dirigentes com habilitações superiores a licenciatura, 160 são detentores de pós-graduação, 111 de mestrado e 62 de doutoramento. De referir que existem 3 dirigentes com formação ao nível do 12º Ano de escolaridade, tendo sido detectado um caso em que a sinopse não refere a área de formação de base.

Quadro 13 - Frequência de Grau Académico		
Grau Académico	Nº Casos	%
Licenciatura	288	46
Pós-Graduação	165	26
Mestrado	112	18
Doutoramento	62	10
12º Ano de Escolaridade	3	0
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Verificou-se que ao separar a amostra em dirigentes superiores e intermédios o resultado obtido não diverge do resultado para a amostra total, não se detectando qualquer relação entre o cargo exercido e a formação académica.

Quadro 14 - Frequência de Grau Académico Dirigente Superior		
Grau Académico	Nº Casos	%
Licenciatura	145	52
Pós-Graduação	85	31
Mestrado	3	1
Doutoramento	46	16
12º Ano de Escolaridade	0	0
Total	279	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Quadro 15 - Frequência de Grau Académico Dirigente Intermédio		
Grau Académico	Nº Casos	%
Licenciatura	143	48
Pós-Graduação	80	27
Mestrado	55	19
Doutoramento	16	5
12º Ano de Escolaridade	3	1
Total	297	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Ao nível formativo, os dirigentes são pessoas altamente qualificadas, detentores de pós-graduações, cerca de 26%, de mestrados, em cerca de 18% e de doutoramentos, em cerca de 10%, ou seja mais de metade da amostra é detentor de qualificação superior a licenciatura. De referir que muitos dos dirigentes têm formação complementar específica para o cargo que exerce, situação que abordaremos a seguir.

Estes valores são de realçar se considerarmos o estudo efectuado por Carmo em (1989), o qual observou que “na década de 80, 1/3 dos dirigentes da administração Pública não tinha sequer licenciatura” (p. 9).

6.1.7 Formação Profissional Específica

Com a implementação da Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro, nos artigos 11º e 12º, exige-se como condição para o exercício das funções de dirigente, que os candidatos sejam detentores de formação profissional específica em gestão em domínios da Administração Pública, formação essa ministrada preferencialmente pelo INA. Quando os candidatos não possuem este requisito, podem frequentar os referidos cursos de formação durante os dois primeiros anos de exercício de funções, ou por causas não imputadas ao próprio, no mais breve prazo.

Este requisito passou a ser necessário para os dirigentes, o que demonstra que a formação de base do candidato não basta para exercer o cargo de dirigente. Existe a necessidade de adquirir e aperfeiçoar outras valências para assumir o cargo. Já no final do século passado Carmo (1989) refere que o perfil do dirigente “deverá ser um especialista em gestão, não bastando para tal um currículo sénior” (pp. 11-14).

Quadro 16 - Formação Complementar no INA		
Formação INA	Nº Casos	%
Com Formação INA	191	30
Sem Formação INA	439	70
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Na amostra em análise deparamos com um elevado número de dirigentes sem formação específica, cerca de 70%, o que nos parece um número bastante elevado tendo em conta que para o exercício do cargo é requisito essencial e imprescindível. A amostra comprova que o processo de recrutamento dos dirigentes não está a cumprir a exigência legal de aproveitamento em curso específico para o cargo, pois apenas 30% dos nomeados está habilitado com a formação específica ministrada pelo INA, sendo este valor acrescido em 5% de dirigentes com curso específico para o cargo fora do INA.

No entanto, o elevado número de dirigentes pode ser justificado pelo legislador não ter especificado os limites para a obtenção deste requisito. Como já mencionámos, apenas estabeleceu “no mais breve prazo”. Acresce que não estamos seguros da fiabilidade dos dados no que concerne esta variável, em virtude das elevadas falhas nas publicações de sinopses.

6.1.8 Provimento do Cargo

Na forma de provimento do cargo de dirigente denota-se que a forma mais usada é em regime de substituição, com 259 casos. O valor é idêntico à nomeação após concurso, com 252 casos encontrados, representando ambos cerca de 85% da amostra estudada. Os 90 casos por nomeação directa registados, ocorrem essencialmente no período de 2007 a 2010. Após 2010, apenas encontramos 9 casos de nomeação directa, todas elas em resultado de renovação de comissão de serviço, o que nos leva a concluir que a nomeação directa para provimento para o cargo é cada vez menos usada.

A nomeação em regime de substituição para o provimento do cargo de dirigente, ocorre por vacatura do lugar, situação provocada com a entrada em vigor do PREMAC, o qual extinguiu ou fundiu serviços. Este procedimento é salvaguardado sem necessidade de procedimento concursal, conforme Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro artigo 27.º, como excepção à impossibilidade de cumprir o procedimento concursal previsto nos artigos 18.º e 21.º da mesma lei.

O estudo evidencia um elevado número de casos encontrados de nomeação por substituição, cerca de 43%, o que leva a questionar se a aplicação do artigo 27.º do EPD, que tem valor de excepcionalidade, não estará a servir de “sustentação” para nomeações sem necessidade da realização de procedimento concursal, não existindo desta forma a transparência que deveria nortear todos os procedimentos da Administração Pública.

Acresce que cerca de 40% dos nomeados por procedimento concursal, que representam 42% do nosso estudo, já se encontravam no cargo e em exercício de funções em regime de substituição antes do concurso, traduzindo-se num resultado em que as nomeações por substituição representam 63% dos nomeados da base de dados.

Se estratificarmos e analisarmos os provimentos do cargo de dirigente superior, que implica, desde 2011, que a efectivação do procedimento concursal seja efectuado pela CReSAP, dos 250 casos detectados apenas 134 tinham sido analisados pela referida comissão. Também aqui se detecta que há uma tendência para que o nomeado seja o dirigente que já exercia as referidas funções em regime de substituição, ou seja dos 134 casos analisados 65 já exerciam o cargo antes do concurso, tendo sido nomeados para o cargo em regime de substituição.

Cumpre-nos referir que existe um elevado número de nomeados dirigentes superiores nomeados que não passaram pela referida comissão, o que é contra a lei em vigor.

Quadro 17 - Provimento do Cargo		
Provimento do Cargo	Nº Casos	%
Concurso	263	42
Substituição	277	44
Nomeação	90	14
Total	630	100

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Face aos valores encontrados questiona-se: será que os recursos despendidos, que são escassos, estão a ser bem aplicados? Se a maioria dos dirigentes já se encontra em funções antes do procedimento concursal, o mesmo torna-se uma redundância, pois aparentemente os melhores e os mais capazes de satisfazer o interesse público já se encontram no cargo ao qual concorrem. Algo deveria ser alterado em benefício da transparência e da credibilização da Administração Pública.

6.1.9 Área de Formação Base

Ao efectuar-se a análise da variável “área de formação base”, verificou-se uma especial incidência em 4 áreas de educação e formação: Direito (26%), Economia (13%), Engenharias (11%) e Gestão (10%). Estas quatro áreas correspondem a 60% da base de dados.

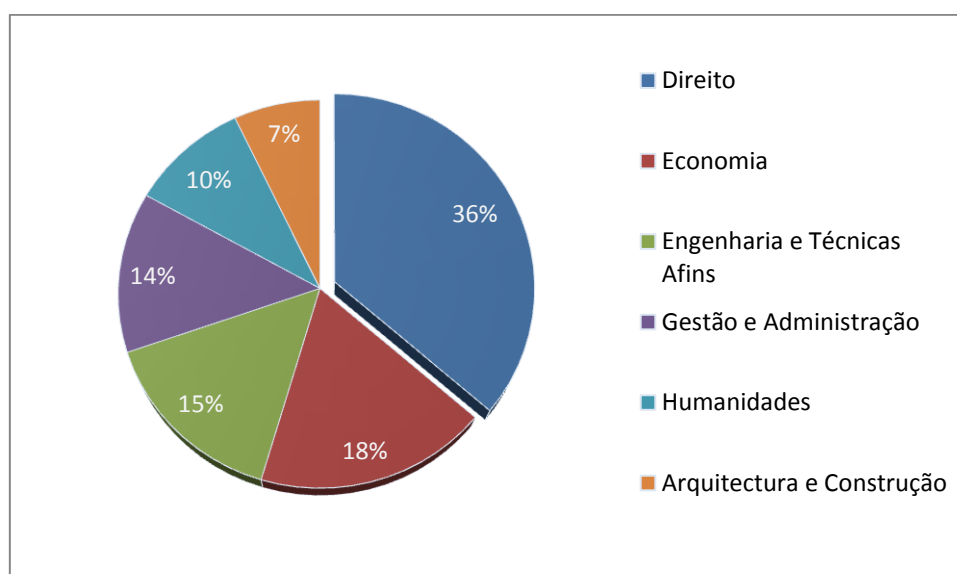
Desde sempre os licenciados em Direito são a sustentação da Administração Pública. Pinto (2001, p. 1062) refere que a “elite do salazarismo, no período de 1933 a 1945 era dominada por juristas, representando cerca de 54%”. Situação esta que acabaria por alterar-se com a Revolução de Abril de 1974, conforme estudo efectuado por Carmo (1989, p. 10) em que o “número de licenciados em Direito correspondia a 28% do conjunto dos dirigentes”, mantendo-se esta percentagem em 1999 conforme refere Viegas (1999, p. 78).

Quadro 18 -Área de Educação e Formação		
Áreas de Educação e Formação	Nº Casos	%
Direito	163	26
Economia	82	13
Engenharia e Técnicas Afins	68	11
Gestão e Administração	60	10
Humanidades	44	7
Arquitectura e Construção	32	5
Outros	176	28
Total	625	100,00%

Fonte: elaborado a partir da base de dados

Os valores serão mais significativos se a análise incidir apenas nas áreas de formação predominantes obtendo-se um valor acima dos 35%, para a área de Direito.

Figura 2 Área de Formação



Fonte: elaborado a partir da base de dados

Como já foi referido anteriormente estas comparações não são as ideais, em virtude de se analisarem universos diferentes. No entanto, a base de dados está em consonância, quanto aos resultados, com os estudos efectuados anteriormente.

Não é possível perceber se os nomeados têm a formação que se adeque ao cargo que exercem, uma vez que as competências de gestão ou a formação específica para o exercício do cargo não são determinadas pelas habilitações literárias.

Conclui-se que as reformas efectuadas pelos vários governos garantiram a manutenção dos licenciados em Direito na Administração Pública, mantendo-se assim a conclusão de Carmo (1990) no seu estudo, “que existia um excessivo número de juristas, à época, na elite governante e administrativa, que pareciam acreditar que o país se governava por decreto”. Passado 30 anos, os valores obtidos não se alteraram.

7 Considerações Finais

Esta dissertação partiu de duas questões: Qual o perfil dos actuais dirigentes da Administração Pública em Portugal e Em que medida esse perfil reflecte a viragem para um modelo gestonário na Administração Pública? Tratava-se, pois, de aferir como podemos classificar o perfil sociodemográfico, formativo e profissional do grupo dirigente, recorrendo à teoria e a dados comparados. Visava-se identificar linhas de continuidade ou mudança.

Pensamos estar agora em condições de dar resposta a estas questões. Numa caracterização sociodemográfica geral, podemos descrever os dirigentes como um grupo em que não existe grande diferença de géneros, alterando-se esta análise se considerarmos os dirigentes superiores no qual predomina o género masculino, embora a taxa de feminização tenha vindo a aumentar com o decorrer dos anos. Em termos absolutos é um grupo composto por pessoas de meia-idade, ou seja variam entre os 40 anos e os 59 anos.

No entanto, nesta dimensão, assim como outras que já referimos, não podemos tirar conclusões inequívocas porque a fonte de informação escolhida (as sinopses curriculares e profissional constantes nos currículos publicados em Diário da República, de carácter obrigatório) não nos fornecem dados suficientes. As dificuldades encontradas, levam-nos à formulação do desejo de que houvesse um modelo próprio de sinopse, transversal a toda Administração, de forma a torná-la mais transparente.

Na óptica profissional, trata-se de um cargo com recrutamento predominantemente no interior da própria administração pública, apesar da abertura na legislação à possibilidade de recrutamento fora da própria administração. Constata-se que a maioria dos dirigentes são oriundos do interior do próprio ministério onde vão exercer funções.

O cargo de dirigente é obrigatoriamente ocupado, com algumas excepções, por pessoas com habilitações pelo menos, ao nível de licenciatura.

Ao nível formativo, trata-se de um conjunto de pessoas altamente qualificadas, com pós-graduações, mestrados e doutoramentos, existindo ainda todos aqueles que

frequentaram formação profissional específica, parte integrante e obrigatória para a assunção do cargo.

No entanto, parece que o INA não está a ter a acção previsível ao nível da formação dos dirigentes da Administração Pública. Dos currículos analisados apenas 30% dos dirigentes em funções, mencionava ter frequentado a formação legalmente prevista.

Como já foi referido, a forma de provimento do cargo, por aplicação da legislação, passou a ser por concurso para todos os dirigentes, tendo sido criada uma comissão específica para a nomeação de dirigentes superiores, a CReSAP. No entanto, os resultados obtidos ficam aquém daquilo que pensamos ser a intenção do legislador, porque dos actuais nomeados mais de metade não foram por concurso.

A forma mais utilizada de nomeação, foi a de nomeação por substituição e só depois é que surge a nomeação por concurso. No entanto, mais de metade dos dirigentes nomeados por concurso, foram na realidade reconduzidos ao cargo pois já se encontravam nessas mesmas funções antes do concurso. Fica a dúvida quanto ao uso da nomeação em substituição como um enviesamento à lei, o que poderá indiciar a necessidade de alterar os procedimentos estabelecidos, visando a transparência e a credibilização da Administração Pública.

Ao longo da dissertação foram referidos os vários modelos organizacionais que marcaram a evolução da gestão na Administração Pública. Abordámos o modelo burocrático weberiano, assente na execução e no cumprimento da lei, a adopção do NPM que adopta as técnicas de gestão do sector privado e do mercado, e o modelo da governança em que o cidadão passa a ser parte integrante da decisão das políticas públicas. O cidadão passou de utilizador a cliente, acabando como parceiro da Administração Pública.

Analisámos as várias reformas que têm vindo a ser implementadas na Administração Pública no intuito de estar ao serviço do cidadão, com enfoque no PRACE e no PREMAC, projectos que visavam uma reforma administrativa estrutural e transversal de

toda a Administração Pública, procurando racionalizar custos através de ganhos de eficiência e eficácia.

Assumindo que cabe aos dirigentes o exercício do papel de agentes de mudança, o poder político reformulou o quadro legal que estrutura a função de dirigente público, através de um estatuto específico para o dirigente, o EPD, o qual assegura um reforço dos poderes de gestão, com um acréscimo de responsabilização, associado ao desempenho dos próprios órgãos. Simultaneamente criou condições para os dirigentes ganharem valências necessárias para o cargo, através de formações específicas.

Passados cerca de 20 anos da obra de Carmo (1990) que concluía que existia algum domínio dos juristas na direcção da Administração Pública, e depois da adopção de diversos modelos e implementação de diversas reformas que os vários governos em exercício promoveram, chegamos à conclusão de que pouco se alterou no perfil dos dirigentes da Administração Central do Estado, pois os valores encontrados são semelhantes aqueles que o nosso estudo produziu, ou seja cerca de 1/4 dos dirigentes em funções têm formação em Direito.

Conclui-se que independentemente da intenção dos governos em dotar a Administração Pública de práticas gestionárias, o perfil dos interlocutores mantém-se o mesmo á décadas. Face às reformas permanentes que têm ocorrido faz crer que as alterações não estão a surtir os efeitos desejados. Podendo ainda ser questionado se as falhas na mudança resultam de quem delibera ou de quem a executa.

Referências Bibliográficas

- Amaral, Diogo Freitas. (1991). *Curso de Direito Administrativo - Vol I*. Coimbra: Almedina.
- Araújo, Joaquim Esteves (2000). O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração. *Lisboa: Fórum 2000 - Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Bevir, Mark (2011). Governança Democrática: Uma Genealogia. *Revista Sociologia e Política*, Vol.19, Nº39, Junho 2011, pp. 103-114.
- Bilhim, João (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2013). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: Caso da Meritocracia. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica* Vol.5, nº 2, 205-227.
- Bilhim, João (2006). *Teoria Organizacional: estruturas e pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, João (2009). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Brans, Marleen e Annie Hondelghem. (2005). Competency Frameworks in the Belgian Governments: Causes, Construction and Constents. *Public Administration* Vol. 83, nº 4, 823-837.
- Carmo, Hermano (1989). Papel da Elite Dirigente da Administração Pública no Processo de Desenvolvimento de Portugal. *Sociologia - Comunicações em Congressos, Conferências e Seminários*. Lisboa: Repositório Aberto UAB.
- Carmo, Hermano (1990). *Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, Elisabete (2006). Nova Gestão Pública: Procura-se Substituto. *Administração Pública Interface*, 40-43.
- Carvalho, Elisabete (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Chiavenato, Idalberto (2004). *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Elsevier Editora, Lda.
- Denhardt, Janet and Robert (2000). The New Public Service: Service Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 549-559.
- DGAEP, Direção-Geral da Administração Pública e do Emprego Público (17 de 11 de 2014). *Síntese Estatística do Emprego Público - 3º Trimestre de 2014*. Obtido em 21 de 12 de 2014, de DGAEP: http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP2014/DGAEP-DEEP_SIEP_2014_T3_17112014.pdf

- DIRIC - César Madureira, Maria Rodrigues, Maria Asensio. (2013). *Análise da evolução das estratégias da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e PREMAC*. Divisão de Investigação, Relações Internacionais e Comunicação - DGAEP.
- Ferraz, César Madureira e David. (2010). As Configurações Político-Administrativas e a Selecção de Dirigentes. *Sociologia, Problemas e Práticas nº63*, 51-69.
- Finanças, Ministério das (2014). *Direção-geral da administração e do emprego público*. Obtido em 12 de 08 de 2014, de DGAEP: www.dgaep.gov.pt
- Fouchet, Robert (Junho de 1999). Performance, Service Public et Nouvelles Approches . In *Politiques et Management Public, Vol.17 Nº2* , pp. 35-49.
- Governo de Portugal, Secretário de Estado da Administração Interna (2012). *Relatório Final - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central*.
- Guttman, Dan (Junho de 2004). De Gobierno a Gobernanza: La Nueva Ideologia de la Rendición de Cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus Características. *Gestion e Política Pública, Vol.13, Nº1*, 5-40.
- Henriques, Denise (2007). Serviço de Imprensa da UE e Modernização Administrativa. In J. Mozzicafredo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público: Estado e Administração* (pp. 267-294). Lisboa: Celta.
- Hood, Cristopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration Vol. 69 Spring* , 3 - 19.
- Hood, Cristopher and Martin Lodge. (Jullho de 2004). Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol 17, Nº3*, 313-333.
- IGFSS, Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social (2009). *Plano Estratégico 2010-2012*. Lisboa: Gabinete de Apoio á Gestão - IGFSS.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory . *Pubic Administration, Vol.82, Nº2*, pp. 465-489.
- Meyer, J. Kenneth and Laurence J. O'Toole Jr. (2008). The Proverbs of new public management: Lessons from an Evidence-Based Research Agenda . *The American Review of Public Administration, 4-22*.
- Ministros, Presidência do Conselho (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre and Tiina Randma-Liiv. (17 de November de 2011). Global Finances Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? . *Public Organization Rev.*, pp. 13-27.
- Pierre, Jon (2000). Debating Governance: Whatever That Means. *New York: Oxford University Press*, p. 264.

- Pinto, António Costa (2001). O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945). *Análise Social*, Nº157, Jan.- Mar. 2001, 1055-1078.
- Pollitt, Bouckaert;. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Portugal, Governo (2006). *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*.
- Premfors, Rune (1998). Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. *Public Adminstration*, Vol. 76, pp. 141-159.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, vol.44, pp. 652-667.
- Santos, Gonçalo Castilho (2010). O caminho para uma Administração Pública capaz de responder aos desafios do século XXI. Ministério das Finanças e da Administração Interna.
- Secchi, Leonardo (2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista da Administração Pública*, 347-369.
- Serviços, Concelho Coordenador de Avaliação (2010). *SIADAP 1 - Sistema de Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública*.
- Silva, Pedro Adão (2002). O Modelo de Welfare da Europa do Sul - Reflexões Sobre a Utilidade do Conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Nº38, pp. 25-59.
- Tavares, Luís V. and André A. Alves. (2006). The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda For Public Administration Sciences in the 21st Century. *Public Administration*, Vol.84, Nº2, 389-406.
- Viegas, Jose Manuel Leite, Sérgio Faria . (1999). *As Mulheres na Política*. Lisboa: Instituto Nacional Casa da Moeda.
- Weller, Patrick, Mark Bevir and R.A.W. Rhodes. (2003). Traditions of Governance: Interpreting The Changing Role of Public Sector. *Public Administration*, Vol.81, Nº1, 1-17.

Legislação Consultada⁴:

Decreto-Lei n.º 191-F79, de 28 de Junho.
Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.
Lei n.º 49/99, de 22 de Junho.
Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.
Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.
Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro.
Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.
Portaria n.º 1141/2005, de 8 de Novembro.
Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.
Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.
Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril.
Lei 64/2011, de 22 de Dezembro.

⁴ Além da legislação supracitada, foram consultados mais de 900 Diários da República Electrónicos que serviram de sustentação para a base de dados.

8 Anexos

Vide DVD em apenso.